

FEDERALISMO E “*E PLURIBUS UNUM*”: DILEMAS E CONFLITOS DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Cibele Fernandes Dias¹

1. INTRODUÇÃO



arranjo das competências legislativas e administrativas entre os entes federados constitui peça fundamental na organização do Estado Federal.²

A descentralização política, constitucionalmente prevista, característica comum de todas as federações, operacionaliza-se por meio de um sistema de compartilhamento de poderes políticos que constitui, por essa mesma razão, um elemento imprescindível do compromisso federativo³. Isto porque a autonomia política⁴ dos entes federa-

¹ Mestre e Doutora em Direito Constitucional pela PUC/SP. Professora da Escola da Magistratura Federal do Paraná, da Escola da Magistratura Estadual do Paraná, da Fundação Escola do Ministério Público do Paraná, da Fundação de Estudos Sociais do Paraná (FESP) e da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP) em Curitiba. Foi professora concursada de Direito Constitucional da Fundação Universidade Regional de Blumenau, Superintendente Jurídica da Companhia de Habitação do Paraná e Secretária Executiva Adjunta da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Advogada.

² HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. *Doutrinas essenciais: Direito Constitucional*. Volume III: Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 239. Como leciona Dalmo de ABREU DALLARI, “Para muitos autores esse é o verdadeiro ponto diferenciador do Estado Federal: a União e os Estados têm competências próprias e exclusivas, asseguradas pela Constituição. Nem a União é superior aos Estados, nem estes são superiores àquela. As tarefas de cada um são diferentes mas o poder político de ambos é equivalente.” DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 22.

³ HORTA, Raul Machado. Constituições federais e pacto federativo. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. *Quinze anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 167.

⁴ “Tomado o termo em sua etimologia, tem-se autonomia como a faculdade conferida ou reconhecida a uma entidade de criar as suas próprias normas. Daí o entendi-

tivos⁵, corolário da repartição de competências, compreende um plexo de capacidades, entre as quais a autonomia legislativa (capacidade para legislar dentro do espaço delimitado constitucionalmente) e a autonomia administrativa (capacidade para exercer funções administrativas dentro da esfera delimitada pela Constituição). A autonomia política revela-se como um poder para *fazer-as-coisas-a-seu-modo* (“*my way*”⁶) no espaço delimitado pela Constituição.

A análise de qualquer experiência federalista depende da compreensão do mosaico da distribuição espacial dos poderes na Constituição, enquanto sistema de relações intergovernamentais (governo central e governos regionais e locais).

1.1. MARCOS DA HISTÓRIA DO FEDERALISMO: AMERICANO E BRASILEIRO

A federação, como forma de Estado, é criação norte-americana. Existe um consenso a respeito do caráter pioneiro do federalismo como contribuição do direito estadunidense.⁷ O

mento mais comumente aceito no Direito de constituir autonomia a capacidade política de uma entidade para governar-se a si mesma segundo leis próprias, criadas em esfera de competência definida por um poder soberano.” ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 180.

⁵“Pode-se, portanto, afirmar que a autonomia, revelada através de uma descentralização política, é o primeiro característico do estado federal.” ARAÚJO, Luiz Alberto David de. O federalismo brasileiro: seus característicos e a vedação material contida no art. 60, parágrafo 4º, I. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. *Doutrinas essenciais: Direito Constitucional*. Volume III: Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 139.

⁶ “My way”, termo consagrado na música de Frank SINATRA, pode ser utilizado analogicamente para expressar a autonomia política dos Estados, como faz David BAAKE. BAAKE, David. Federalism in the air: is the clean air act’s “my way or no highway” provision constitucional after NFIB v. SEBELIUS? *Harvard Environmental Law Review Online*, Harvard, v. 37, p. 1, 2012. In: <http://www3.law.harvard.edu/journals>.

⁷ Segundo Celso RIBEIRO BASTOS, o “caráter pragmático, sem apego a princípios teórico-filosóficos, explica uma ausência curiosa: não há qualquer referência à palavra federação na Constituição americana, muito embora seja ela o modelo das cons-

princípio legitimador da Constituição americana foi muito mais a federação do que a democracia.⁸

A federação americana oitocentista é construída como uma aliança política indissolúvel entre Estados federados autônomos, formalizada por meio de uma Constituição escrita e rígida, a de 1787.⁹ Ela sucede a confederação, pacto político institucionalizado por meio de um tratado internacional – “Os Artigos da Confederação” celebrado em 1781 - entre Estados soberanos (as treze ex-colônias) e marcado pela possibilidade de secessão dos entes confederados.

O modelo federal de Estado, gestado na Convenção de Filadélfia de 1787¹⁰, “espraiou-se pelo mundo como modelo de Estado construído exatamente com base na descentralização do poder” destinado “a atender à necessidade de um poder central habilitado a tomar decisões impositivas sobre assuntos de interesse de todos, sem comprometer, no entanto, a liberdade de cada um na tomada de decisões atinentes a temas de seu peculiar interesse.”¹¹

tituições federativas.” BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002. p. 479.

⁸ DIAS, Cibele Fernandes. *Decisões intermédias e mutação na justiça constitucional*. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2012. p. 9.

⁹ “Ora *federar* significa *agregar, juntar, contratar* num resultado final vontades plurais à partida divergentes. O *ethos* da tradição constitucional norte-americana tem por isso uma palavra-chave. Esta palavra é *contratualismo*.” AMARAL, Maria Lúcia. *A forma da república: uma introdução ao estudo do direito constitucional*. Coimbra: Coimbra, 2005. p. 60.

¹⁰ A moldura federativa foi defendida nos Artigos Federalistas (“*Federalist Papers*”). O livro foi escrito por ALEXANDER HAMILTON, nascido em Nova York em 1757, falecido em 1804, fundador do partido federalista americano, colaborador de GEORGE WASHINGTON, general e político americano, primeiro presidente dos EUA. Também pelo estadista americano JAMES MADISON, Presidente dos EUA, 1809/1817, um dos fundadores do Partido republicano. Ainda por JAMES JAY, Ministro da Corte Suprema dos Estados Unidos de onde saiu por aposentadoria em 1795.

¹¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A federação a serviço da democracia e do Estado de direito. In: HORBACH, Carlos Bastide *et al.* *Direito constitucional, Estado de direito e democracia: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 224. No mesmo sentido, Hannah

O *leit motiv* da federação, enquanto sistema de divisão territorial do poder, é a conjugação de duas finalidades que lhe são ínsitas: a de constituir, por um lado, “aporte típico” à contenção do arbítrio e, de outro, ao fortalecimento do regime democrático, pela “aproximação entre governantes e governados na tomada, pelos primeiros, das decisões que afetam os segundos”, ou seja, como um “ambiente onde muito bem se aclimatam a Democracia e o Estado de Direito”.¹²

O federalismo norte-americano tem sido identificado pela doutrina como um federalismo por agregação. Isto porque os treze Estados confederados renunciaram a sua soberania e se unem para formar um único país, os Estados Unidos da América (“*e pluribus unum*”¹³). A origem histórica, somada à tradição de um poder regional forte, levou à formação de uma federação simétrica¹⁴, que embora favoreça o desenvolvimento das competências legislativas dos Estados-Membros, nota marcante de um federalismo centrífugo, não tem deixado de caminhar para a “ampliação da presença federal no poder”.¹⁵

ARENDRT leciona que o principal objetivo dos fundadores era criar uma forma de Estado em que a União e os Estados se refreassem e se equilibrassem de tal forma que nenhum deles vissem a se diminuir ou se destruir mutuamente. ARENDRT, Hannah. *Sobre a revolução*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 200.

¹² ALMEIDA, A federação a serviço.... op. cit., p. 225; 228. Como sustenta a autora, “uma Federação nunca está pronta e acabada, evoluindo sempre para adaptar-se às exigências de novos tempos. Talvez a maleabilidade característica do Estado Federal seja mesmo uma de suas maiores virtudes.” É essa maleabilidade que justifica a convivência da federação com a democracia, enquanto regime essencialmente em construção. Aliás, como leciona Gustavo ZAGREBELSKY, “a democracia crítica é, diferentemente, um regime inquieto, circunspecto, que desconfia de si próprio, sempre disposto a reconhecer os seus próprios erros, a voltar a pôr-se em discussão, a tornar a começar desde o princípio.” ZAGREBELSKY, Gustavo. *A crucificação e a democracia*. Coimbra: Tenacitas Editora, 2004. p. 112.

¹³ A expressão significa “de muitos um” ou “um de muitos”. Embora não seja mais o lema oficial nacional desde 1956 – tendo sido substituída por “*In god we trust*” - aparece em todas as moedas americanas. O lema foi escolhido pelo primeiro comitê do [Grande Selo](#) em 1776, no começo na [Revolução americana](#).

¹⁴ RAMOS, Dirceo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

¹⁵ Como argumenta Seabra FAGUNDES, mesmo as federações suíça e americana

No Brasil, o federalismo está vinculado historicamente ao movimento republicano.¹⁶ O Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889 rompe com a forma monárquica de governo e proclama a República Federativa dos Estados Unidos do Brasil. O federalismo brasileiro nasce por segregação, já que o Estado Unitário do tempo do Império se divide internamente e as antigas Províncias ganham, com a adoção desse novo modelo, autonomia política, tornando-se Estados-Membros.¹⁷

A federação brasileira é marcada, desde o princípio, ao contrário da americana, por uma proeminência política do governo central, em detrimento dos Estados. O presidencialismo forte em um país de abissais desigualdades regionais alimenta a “tendência de concentração de rendas e poderes – poderes não apenas políticos, mas político-jurídicos” nas mãos da União.¹⁸ A federação assimétrica brasileira¹⁹, ao distribuir desigualmente as competências entre seus entes, contará desde sempre com essa força centrípeta, que acaba por manter a produção jurídica mais relevante no âmbito da União.²⁰

que, por motivos históricos, estão mais inclinadas à preservação de larga esfera de autonomia para os Cantões e os Estados, têm se direcionado, em virtude de circunstâncias conjunturais, para o ampliamto da presença federal no poder. FAGUNDES, Seabra. Novas perspectivas do federalismo brasileiro: a expansão dos poderes federais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. *Doutrinas essenciais: Direito Constitucional*. Volume III: Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 152.

¹⁶ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Conflitos entre entes federativos: atuação do Supremo Tribunal Federal no regime da Constituição de 1988. In: MORAES, Alexandre de. *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 217. O autor exemplifica com o posicionamento de Rui Barbosa: “Não me fiz republicano, senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a Monarquia se inscrustara irredutivelmente na resistência à federação”. (*Obras completas de Rui Barbosa*. v. 17. t. 1, 1890, p. 148).

¹⁷ DIAS, Cibele Fernandes. *Direito constitucional didático*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 157.

¹⁸ ALMEIDA, *Conflitos entre entes federativos...*, op. cit., p. 218-219.

¹⁹ RAMOS, *O federalismo...*, op. cit., p.

²⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 84-85.

2. TÉCNICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O desenho da repartição de competências na federação brasileira resulta da combinação de dois federalismos: o dualista e o cooperativo.

No federalismo dualista ou dual (“*dual federalism*”), os dois centros de governo (federal e estadual) não sofrem interpenetrações ou interferências recíprocas,²¹ fundado nas relações de justaposição entre os ordenamentos da União e dos Estados²². Há uma divisão de trabalho entre o governo central e os governos estaduais. Esse federalismo vem expresso na 10ª Emenda, em vigor desde 1791, à Constituição americana de 1787: “os poderes não delegados à União pela Constituição nem proibidos aos Estados devem ser considerados reservados aos Estados ou ao povo.”

No federalismo cooperativo (“*cooperative federalism*”), os governos - federal e estadual - devem cooperar com a maior intervenção do Estado na vida social, sobretudo nas relações econômicas. Os entes devem trabalhar juntos (“*working together*”), embora nem sempre harmoniosamente. Nos EUA, começa com o *New Deal* de Franklin Roosevelt (década de 30)²³ e se desenvolve com a eclosão da segunda guerra mundial. A experiência americana do federalismo cooperativo não se apresenta como o “desenvolvimento planejado de um princípio, mas sob

²¹ “Em síntese, é afirmada a supremacia da Constituição, a qual o governo federal e os governos estaduais devem ser submissos. Mas, paralelamente, é reconhecida a independência recíproca dos governos, não havendo entre eles qualquer relação de subordinação.” DALLARI, op. cit., p. 42.

²² HORTA, Tendências atuais da federação brasileira..., op. cit., p. 242.

²³ “O *New Deal* representaria a revisão do Federalismo Dual. O governo central, doravante, necessitaria de uma força centralizadora para levar a efeito seus planos de progresso econômico, e nesse caso, as legislações estaduais se tornavam empecilhos que precisavam ser ultrapassados.” FILHO, Francisco Bilac Pinto. Traços da formação e da evolução do Estado Federal norte-americano. In: VIEIRA, José Ribas. *Temas de direito constitucional norte-americano*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002. p. 39.

a versão de método pragmático, destinado a resolver casuisticamente problemas concretos”.²⁴ É um federalismo mais centralizado do que o antigo, com franca hegemonia federal, e mais adequado às necessidades do Estado intervencionista do século XX.²⁵ Nota-se que nesse federalismo há uma ascendência da prerrogativa da União na tomada de decisões sobre políticas públicas (“*policy scope*”).

A existência desses dois federalismos redundará na combinação de duas técnicas de repartição de competências: (i) repartição horizontal: que atribui competências enumeradas à União e remanescentes aos Estados, separando a competência dos entes em áreas próprias, com exclusão absoluta da participação por parte de outro ente (típica do federalismo dualista) e a (ii) repartição vertical: que divide uma mesma matéria em diferentes níveis, entre diversos entes federativos (típica do federalismo cooperativo).²⁶

No federalismo dualista, tem-se uma divisão de trabalho de forma que cada ente fica responsável por um tema diferente, como um bolo em camadas (“*layer-cake*”). No federalismo cooperativo, o mesmo tema é dividido, e os entes devem atuar de maneira articulada e coordenada, como um rocambole (“*marble-cake*”).²⁷

Embora haja proeminência da União na repartição de competências, que resulta do processo centrípeto do federalismo brasileiro²⁸, não há na federação brasileira o princípio gêné-

²⁴ HORTA, Tendências atuais da federação brasileira..., op. cit., p. 242.

²⁵ “Aquele que paga o flautista é que escolhe a música [...] Apoiando-se como se apóia principalmente nos recursos financeiros superiores do Governo nacional, o federalismo cooperativo têm sido, até hoje, uma curta expressão para uma concentração constantemente crescente do poder de Washington.” SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 44-45.

²⁶ ALMEIDA, *Competências...*, op. cit., p. 51-53.

²⁷ A analogia é de Frank J. THOMPSON. THOMPSON, Frank J. The rise of executive federalism: implications for the picket fence and IGM. *The American Review of Public Administration*, n. 43:3, p. 5, 2013.

²⁸ Para Seabra FAGUNDES, três são os fatores que acentuam a tendência centrali-

rico (alemão) de que “o direito federal tem prioridade sobre o direito estadual” ou que “o direito federal rompe o direito estadual”.^{29 30}

Como técnica de repartição horizontal, a Constituição de 1988 prevê basicamente competências enumeradas à União (exclusivas e privativas, respectivamente, artigos 21 e 22), indicadas aos Municípios (art. 30, I) e reservadas ou remanescentes aos Estados-Membros (art. 25, parágrafo 1º).

Como técnica de repartição vertical, a Constituição de

zadora no Estado Federal contemporâneo: o panorama econômico de intensa competição internacional que reclama a unidade da ação governativa, as amplas tarefas estatais no campo social (previdência, saúde e educação) que reclamam recursos financeiros significativos e planejamento nacional na sua aplicação e a problemática da segurança nacional que exige um vigor de ação para a preservação da soberania. FAGUNDES, op. cit., p. 152-153. No mesmo sentido, Raul MACHADO HORTA para quem “o crescimento da competência da União é consequência da mutação operada na conduta do Estado e a técnica federal de repartir competências rendeu-se a essa realidade e inseriu no centro do poder nacional as tarefas do Estado intervencionista.” HORTA, Raul Machado. Tendências do federalismo brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. *Doutrinas essenciais: Direito Constitucional*. Volume III: Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 191.

²⁹ No direito americano, também existe o princípio do primado da lei federal sobre as leis estaduais. Salienta Celso RIBEIRO BASTOS que “esse princípio americano tem tido efeitos nefastos sobre a nossa doutrina, onde muitas vezes encontramos a afirmação de um alegado ou suposto princípio de hierarquia das leis, que colocaria a lei federal acima da lei estadual. Quer-nos parecer que essa é uma extrapolação acrítica e simplificadora do princípio americano, só aplicável, reiteramos, nos casos bem restritos em que há uma lei federal constitucional que está sofrendo contrariedade de uma lei estadual.” BASTOS, op. cit., p. 485-486.

³⁰ Segundo a clássica lição de Geraldo ATALIBA, “daí por que não ter cabimento falar-se em hierarquia das leis, no nosso sistema constitucional.” ATALIBA, Geraldo. Regime constitucional e leis nacionais e federais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. *Doutrinas essenciais: Direito Constitucional*. Volume III: Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 311. Mesmo não havendo hierarquia entre os entes da federação, sustenta Dalmo de ABREU DALLARI que há “momentos de superioridade federal”, em que prevalece o poder federal, que ficou mais freqüente sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial e por influência dos objetivos de segurança externa e desenvolvimento econômico. Isso ocorre particularmente na nossa federação em virtude da concentração de competências legislativas nas mãos da União e a intervenção federal nos Estados. DALLARI, op. cit., p. 69-70.

1988 dispõe sobre competências concorrentes entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24), competências comuns entre todos os entes da federação (art. 23) e a competência suplementar dos Municípios (art. 30, II).

3. CONCLUSÕES

O ambiente federativo brasileiro, que combina técnicas de repartição horizontal e vertical, típicas do federalismo dualista e cooperativo, revela-se como qualquer outro, um sistema imperfeito de distribuição de competências³¹. Embora não seja razoável pretender alcançar a perfeição, deve-se buscar um desenho institucional, na medida do possível, menos imperfeito.³²

Se a questão da legitimidade é “idéia fixa da filosofia política liberal”³³, a construção de uma legítima repartição de competências, que respeite as autonomias regionais e locais, deve ser constante. A favor da busca por legitimidade, é preciso reforçar a concepção de uma justiça constitucional que atue como espaço de arbitragem dos conflitos intergovernamentais. Sem o fortalecimento de um sistema “justiciável” de proteção da federação, ela corre o sério risco de se transformar em “mera lírica constitucional”³⁴.

³¹ “A democracia não é somente um sistema político imperfeito, mas um sistema que, directamente, tira a sua força da imperfeição: é natural debater os seus limites.” ZAGREBELSKY, op. cit., p. 120.

³² E aqui é imperioso lembrar que “não existe forma de governo perfeita, pois é materialmente impossível criar um sistema absolutamente livre de crises, de abusos e de conflitos.” Por essa razão, “a missão dos modeladores de instituições políticas, assim, não consiste em buscar uma forma de governo perfeita, mas a menos imperfeita, ou seja, aquela que, reduzindo ao mínimo possível a esfera de conduta política irresponsável, possa, ainda, condicioná-la ao bem comum, através da previsão de cautelas e de condições adequadas.” SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 172.

³³ ACKERMAN, Bruce. *La justicia social en el estado liberal*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 395.

³⁴ Robert ALEXANDER sustenta que nos países em que não há um sistema de respostas

O modo de resolução das disputas – entre o ente central e os regionais – é decisivo para a formatação de um relacionamento equilibrado, do ponto de vista constitucional, entre os entes federados. É certo que, em 1954, no caso *Brown versus Board of Education*, ao decidir que as instalações das escolas estaduais separadas com base na raça violavam o princípio insculpido na Emenda 14³⁵, superando *Plessy versus Ferguson*³⁶, a Suprema Corte dos EUA corrige severamente um comportamento inconstitucional dos Estados. Contudo, a história constitucional americana demonstra que a Corte tem mantido uma atitude de deferência em relação à autonomia política dos Estados. Em 26 de junho deste ano, mesmo declarando a inconstitucionalidade da lei federal de defesa do casamento (“*Defense of Marriage Act*” de 1996 – D.O.M.A na sigla em inglês) por afronta ao “*equal protection of law*” da 5ª Emenda, em virtude da definição do matrimônio como a união entre homem e mulher, a Suprema Corte não obriga os Estados a legalizarem a união homoafetiva.³⁷ Não se pode negar que a garantia judicial do espaço constitucional dos governos regionais é fundamental

judiciais à violação de direitos fundamentais, as normas constitucionais têm um caráter “não-justiciável” e, portanto, não são vinculativas juridicamente (embora possam ser moral ou politicamente), tornando-se mera “lírica constitucional”. ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 217, p. 73, jul. set. 1999.

³⁵ “Nenhum Estado deve fazer ou executar qualquer direito que restrinja os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos, nem qualquer Estado privar qualquer pessoa da vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal, nem negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igual proteção das leis.”

³⁶ Nesse caso decidido em 1896, com apenas um voto em contrário, a Suprema Corte decidiu que a segregação racial não importava afronta à Emenda 14 se as instalações públicas separadas fossem “substancialmente iguais.”

³⁷ O Supremo julgou a ação de Edith Windsor, uma viúva de 83 anos, que teria de pagar cerca de U\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil dólares) em impostos para herdar uma casa recebida de sua esposa, Thea Clara Spyer, e parceira de 40 anos, porque o governo federal não reconhecia o seu casamento. A decisão da Corte envolve o reconhecimento de direitos à herança, residência, pensão e seguro saúde, estendendo benefícios federais a casais do mesmo sexo.

para a própria sobrevivência da pluralidade federativa.

Contudo, o êxito do federalismo não depende somente da positivação de procedimentos e instituições na Constituição. Uma coisa é o federalismo na sua fase constitucional (onde são fixadas as regras do jogo) e outra, na sua fase funcional (onde se joga o jogo). Não devem ser ignoradas ou menosprezadas as dificuldades, fraquezas e perigos da experiência federativa.

A sua complexidade³⁸ exige um exercício diário e constante das capacidades inerentes à autonomia política. A distribuição de rendas traz sempre consigo o risco de um federalismo enjaulado em que os Estados, Distrito Federal e Municípios são reféns de recursos públicos federais e da adoção de programas públicos federais (“*federalism picket-fence*”³⁹).

De outro lado, há práticas ultrapassadas, escamoteadoras do argumento federativo, como a regra da simetria, que vem sendo reprimada das Constituições passadas. A simetria não é um princípio constitucional implícito, pelo contrário, é uma regra inibidora da capacidade de auto-organização e da autonomia legislativa dos entes federados. Não se pode ignorar que “o federalismo é um exercício de criatividade institucional e não a reprodução de um desenho institucional.”⁴⁰

Finalmente, o desenvolvimento e amadurecimento de um “pensamento federal”⁴¹ na cultura política brasileira é impres-

³⁸ “Uma característica central do federalismo é garantir simultaneamente a unidade e a diversidade. Ao mesmo tempo em que envolve uma unidade de partes que pactuam uma ação comum, estabelece um espaço para a afirmação dos valores e interesses de cada uma delas. Nesse sentido, o federalismo é fundado em uma ambigüidade, já que a dimensão da unidade se estabelece no contexto da diversidade. São dois processos que se desenvolvem simultaneamente: a disposição de se unir para propósitos comuns, mantendo ao mesmo tempo a integridade das partes. Para Elazar, essa ambigüidade significa “querer ter um bolo e comê-lo ao mesmo tempo” (1987, p. 64).” ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. *Revista Civitas*, v. 11, n. 2, p. 326, maio/agosto 2011.

³⁹ THOMPSON, op. cit., p. 4.

⁴⁰ BALDI, Brunetta. *Beyond the federal-unitary dichotomy*. California: Institute of Governmental Studies/University of California, Working Paper, 1999. p. 6.

⁴¹ ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama

cindível, levando em conta que as instituições geram preferências e identidades.⁴² A federação brasileira é também pedaço de cultura, expressão de um estado de desenvolvimento cultural, meio de representação do povo, espelho de seu patrimônio cultural e fundamento de suas esperanças.⁴³

Nessa medida, o êxito do federalismo depende, sobretudo, da existência de um “modelo mental compartilhado” (“*shared mental models*”) que estabeleça opiniões moderadas e um grau de consenso social sobre a atuação dos entes federados. Afinal, os benefícios do federalismo são de conhecimento amplo e geral: promove a escolha, a concorrência, a participação, experimentação e difusão do poder.⁴⁴ A tensão entre os governos federais e estaduais fomenta o exercício de governos democraticamente responsáveis. O federalismo cooperativo atua como salvaguarda da própria separação de poderes.⁴⁵

Enquanto pacto ou aliança, a federação é um processo de distribuição de ônus (encargos) e bônus (rendas) entre os entes federados que não suprime a possibilidade de disputas e litígios. O federalismo não-cooperativo é uma realidade, e não são poucas as vezes que os Estados se mostram dissidentes, rivais, desafiadores e adversários entre si (como na guerra fiscal, na disputa dos *royaltes* de petróleo⁴⁶ ou nos critérios de rateio

Press, 1987. p. 191-192.

⁴² CABALLERO, Gonzalo. Hacia una teoría de la dinámica institucional de los federalismos: apuntes teóricos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 125, p. 137, enero/mar. 2009.

⁴³ HÄBERLE, Peter. Métodos y principios de la interpretación constitucional: um catálogo de problemas. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). *Derecho procesal constitucional*: colégio de secretarios de la suprema corte de justicia de la nación, a.c. Tomo IV. 4. ed. México: Editorial Porrúa, 2003. p. 3459.

⁴⁴ GERKEN, Heather K. Foreword: federalism all the way down. *Faculty Scholarship Series*, Yale, Paper 3817, p. 1, 2010. In: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3817.

⁴⁵ POZEN-BULMAN, Jessica. Federalism as a safeguard of the separation of powers. *Columbia Law Review*, v. 112, issue 3, p. 460-462, apr. 2012.

⁴⁶ Como chama atenção Fernando FACURY SCAFF, o debate federativo sobre a distribuição dos *royaltes* de petróleo, formalizada na recente Lei aprovada 12.734, de 30 de novembro de 2012 e já com vigência suspensa em virtude de concessão de

federativo do Fundo de Participação dos Estados) ou em face do Governo federal.⁴⁷

Será o caso de adotar-se uma posição pessimista a ponto de se afirmar que nunca houve no Brasil uma autêntica federação? Essa é a atitude de Dirceu TORRECILLAS RAMOS: “não se trata de realizar um novo porque jamais tivemos o velho”.⁴⁸ Acredita-se que não.

Como consolidar uma federação? Vivendo-a.⁴⁹ Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios precisam aprender os “conteúdos procedimentais” da federação, ou seja, aprender os conteúdos que mobilizam um saber-fazer, a partir de uma sequência de ações dispostas em função de uma meta para aprender técnicas, métodos, destrezas e habilidades⁵⁰. A federação envolve um saber-fazer: saber legislar, saber administrar, saber se autogovernar, saber captar e gerenciar recursos. Os entes federados são aprendizes. Finalmente, é preciso adquirir o conteúdo atitudinal, aprender para ser e para conviver com seus próprios conceitos e dos demais. Quando se adquire um valor,

cautelar em ADI pela Ministra Carmem Lúcia, será o palco para “uma espécie de judicialização de *todos contra todos*, esgarçando ainda mais o precário tecido federativo que nos une”. SCAFF, Fernando Facury. Os royalties de petróleo, o STF e a federação. *Consultor Jurídico*, 26.03.2013. In: <http://www.conjur.com.br>.

⁴⁷ POZEN-BULMAN, Jessica; GERKEN, Heather K. Uncooperative federalism. *Faculty Scholarship Series*, Yale, Paper 345, p. 1255, 2009. In: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/345. Destacando o federalismo não cooperativo como sintoma de um federalismo retórico, ao afirmar que a dissidência pode ser produtiva: LEONARD, Elizabeth Weeks. Rhetorical federalism: the role of state resistance in health care decisionmaking. *Journal of Law, Medicine and Ethics*, vol. 39, p. 75, 2011.

⁴⁸ RAMOS, Dirceu Torrecillas. Federação e república. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). *Tratado de direito constitucional*. Volume 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 832.

⁴⁹ “A realização das ações que formam os procedimentos é uma condição *sine qua non* para a aprendizagem. Se examinamos a definição, vemos que os conteúdos procedimentais são um conjunto de ações ordenadas e com um fim. Como se aprende a realizar ações? A resposta parece óbvia: fazendo-as.” ZABALA, Antoni. *A prática educativa: como ensinar*. Porto Alegre: Artmed, 1998. p. 6.

⁵⁰ Sobre o conceito de conteúdos procedimentais: ZABALA, op.cit., p. 6.

se aprende uma atitude e se internaliza uma norma.⁵¹ Os processos de aprendizagem social importam e a compreensão da dinâmica institucional do federalismo está imersa na cultura brasileira.⁵² Trata-se de privilegiar o argumento federativo, fortalecendo suas instituições e disseminando suas práticas.⁵³



4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. *La justicia social en el estado liberal*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 217, p. 73, jul. set. 1999.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A federação a serviço da democracia e do Estado de direito. In: HORBACH, Carlos Bastide *et al.* *Direito constitucional, Estado de*

⁵¹ ZABALA explica que a aprendizagem de conteúdos atitudinais envolve um componente cognitivo (conhecimentos e crenças), afetivos (sentimentos e preferências) e condutuais (ações e declarações de intenção). Assim, “a aprendizagem dos conteúdos atitudinais supõe um conhecimento e uma reflexão sobre os possíveis modelos, uma análise e uma avaliação das normas, uma apropriação e elaboração do conteúdo, que implica a análise dos fatores positivos e negativos, uma tomada de posição, um envolvimento afetivo e uma revisão e avaliação da própria atuação.” ZABALA, *op. cit.*, p. 8-9.

⁵² CABALLERO, *op. cit.*, p. 146.

⁵³ O êxito da democracia depende cada vez mais, segundo Cezar SALDANHA DE SOUZA JÚNIOR, de “instituições eficientes e adequadas à vida real e aos valores visados, que facilitem a boa política”, ou seja, “da aptidão técnica e funcional das instituições postas pela intervenção racional da comunidades e seus líderes”. O mesmo se pode dizer em relação ao êxito da federação. JÚNIOR, Cezar Saldanha de Souza. Regimes políticos. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tratado de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Volume 1. p. 678.

- direito e democracia: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- _____. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Conflitos entre entes federativos: atuação do Supremo Tribunal Federal no regime da Constituição de 1988. In: MORAES, Alexandre de. *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.
- AMARAL, Maria Lúcia. *A forma da república: uma introdução ao estudo do direito constitucional*. Coimbra: Coimbra, 2005.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David de. O federalismo brasileiro: seus característicos e a vedação material contida no art. 60, parágrafo 4º, I. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. *Doutrinas essenciais: Direito Constitucional*. Volume III: Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- ARENDT, Hannah. *Sobre a revolução*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- ATALIBA, Geraldo. Regime constitucional e leis nacionais e federais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. *Doutrinas essenciais: Direito Constitucional*. Volume III: Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 311.
- BALDI, Brunetta. *Beyond the federal-unitary dichotomy*. California: Institute of Governmental Studies/University of California, Working Paper, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BAAKE, David. Federalism in the air: is the clean air act's "my way or no highway" provision constitutional after NFIB v. SEBELIUS? *Harvard Environmental Law Review Online*, Harvard, v. 37, p. 1, 2012. In:

<http://www3.law.harvard.edu/journals>.

- CABALLERO, Gonzalo. Hacia una teoría de la dinámica institucional de los federalismos: apuntes teóricos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 125, p. 137, enero/mar. 2009.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.
- DIAS, Cibele Fernandes. *Decisões intermédias e mutação na justiça constitucional*. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2012.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- FAGUNDES, Seabra. Novas perspectivas do federalismo brasileiro: a expansão dos poderes federais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. *Doutrinas essenciais: Direito Constitucional. Volume III: Organização do Estado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- FILHO, Francisco Bilac Pinto. Traços da formação e da evolução do Estado Federal norte-americano. In: VIEIRA, José Ribas. *Temas de direito constitucional norte-americano*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.
- HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. *Doutrinas essenciais: Direito Constitucional. Volume III: Organização do Estado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- GERKEN, Heather K. Foreword: federalism all the way down. *Faculty Scholarship Series*, Yale, Paper 3817, p. 1, 2010. In: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3817.
- HÄBERLE, Peter. Métodos y principios de la interpretación constitucional: um catálogo de problemas. In: MACGREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). *Derecho procesal constitucional: colégio de secretarios de la suprema corte*

- de justicia de la nación, a.c. Tomo IV. 4. ed. México: Editorial Porrúa, 2003.
- HORTA, Raul Machado. Constituições federais e pacto federativo. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. *Quinze anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- _____. Tendências do federalismo brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. *Doutrinas essenciais: Direito Constitucional*. Volume III: Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- JÚNIOR, Cezar Saldanha de Souza. Regimes políticos. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tratado de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Volume 1.
- LEONARD, Elizabeth Weeks. Rhetorical federalism: the role of state resistance in health care decisionmaking. *Journal of Law, Medicine and Ethics*, vol. 39, p. 75, 2011.
- POZEN-BULMAN, Jessica. Federalism as a safeguard of the separation of powers. *Columbia Law Review*, v. 112, issue 3, p. 460-462, apr. 2012.
- _____; GERKEN, Heather K. Uncooperative federalism. *Faculty Scholarship Series, Yale, Paper 345*, p. 1255, 2009. In: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/345.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. Federação e república. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). *Tratado de direito constitucional*. Volume 1.
- _____. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. *Revista Civitas*, v. 11, n. 2, p. 326, maio/agosto 2011.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *República e federação no*

- Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- SCAFF, Fernando Facury. Os royalties de petróleo, o STF e a federação. *Consultor Jurídico*, 26.03.2013. In: <http://www.conjur.com.br>.
- SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.
- THOMPSON, Frank J. The rise of executive federalism: implications for the picket fence and IGM. *The American Review of Public Administration*, n. 43:3, p. 5, 2013.
- ZABALA, Antoni. *A prática educativa: como ensinar*. Porto Alegre: Artmed, 1998.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *A crucificação e a democracia*. Coimbra: Tenacitas Editora, 2004.